



Generalitat de Catalunya

El Clip

**La Sentència del Tribunal
Constitucional 95/2002 sobre les
competències autonòmiques en
matèria de formació professional
dels treballadors en actiu**

Presentació

El disseny i l'execució dels programes de formació professional dels treballadors en actiu es troba en l'actualitat en mans dels agents socials d'àmbit estatal, els quals aproven periòdicament els acords de formació contínua on configuren les accions formatives i on deriven la seva gestió a un òrgan compost pels mateixos interlocutors socials i, avui també, per l'Administració central.

La Sentència 95/2002 del Tribunal Constitucional, coneguda com el cas *FORCEM*, declara que aquest sistema no s'ajusta a la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes, ateses les competències de comunitats com la catalana en matèria d'execució laboral. El Tribunal sosté que la gestió dels programes correspon a les administracions autonòmiques; tanmateix, afirma igualment que l'Estat pot centralitzar l'execució de les accions formatives en cas de supraterritorialitat o d'impossibilitat de la gestió autonòmica.

Davant aquest escenari, convé conèixer quin és l'abast de la competència de la comunitat autònoma per executar els programes de formació professional i també quins són els límits del poder centralitzador de l'Estat.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. Introducció**
- 2. Contingut de la Sentència del Tribunal Constitucional 95/2002**
 - 2.1 La gestió de la formació contínua dels treballadors ocupats**
 - 2.2 El finançament dels programes**
- 3. Interpretació de la Sentència del Tribunal Constitucional**
 - 3.1 Doctrina general: la gestió dels programes de formació contínua correspon a les comunitats autònomes**
 - 3.2 Excepció a la doctrina general: l'Estat pot centralitzar l'execució dels programes en cas d'impossibilitat de gestió autonòmica**
 - 3.3 Límits de l'Estat al seu poder de centralització de la gestió dels programes**
- 4. Conclusions**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea.gov-ri@gencat.net
www.gencat.net/governacio-ri/iea

Edició: novembre 2002

Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



El Clip n° 21

**LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 95/2002 SOBRE LES
COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES EN MATÈRIA
DE FORMACIÓ PROFESSIONAL DELS
TREBALLADORS EN ACTIU**

Treball realitzat per Laura Díez Bueso, professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, i assessora especial en matèria de desplegament autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics



1. Introducció

El Pla nacional de formació i inserció professional aprovat pel Reial decret 1618/1990 regulava la formació professional dels treballadors desocupats i també la formació contínua dels treballadors assalariats. La seva gestió era a càrrec de l'Institut Nacional de Empleo fins que es traspasa a la Generalitat de Catalunya, d'acord amb els reials decrets de traspassos 1577/1991 i 47/1993. La Generalitat assumeix amb aquests traspassos l'execució del pla o norma que el substitueixi, l'aprovació del qual correspon al Govern de l'Estat. Posteriorment, el Govern central aprova un nou Pla nacional a través del Reial decret 631/1993, el qual introdueix una reordenació de les accions formatives i que afecta de ple les competències autonòmiques: el Pla s'adreça exclusivament a la formació professional de la població laboral en situació d'atur.

De manera complementària, la formació dels treballadors ocupats es regula i gestiona de forma separada, a través del I Acord nacional sobre formació professional contínua signat pels agents socials (CEOE, CEPYME, UGT i CCOO), on es preveuen els programes formatius que hauran de ser finançats segons l'Acord tripartit al qual arriben els esmentats agents socials i el Ministeri de Treball i Seguretat Social. Aquest I Acord tenia una vigència trianual (1993-1996), però, amb algunes modificacions, manté la seva continuïtat a través de la signatura de dos acords nacionals posteriors per als períodes 1997-2000 i 2001-2004.^[1] Seguint el mateix esquema, els dos darrers acords remetent a un acord tripartit que haurà de determinar el finançament dels programes de formació. D'entre les modificacions que introdueixen el II i III acords nacionals cal esmentar-ne una d'especial rellevància: el darrer i vigent Acord nacional varia de manera significativa la forma de gestió dels programes, atès que aquesta gestió ja no la duen a terme en exclusiva els agents socials, sinó que la comparteixen amb l'Administració de l'Estat.^[2]

Davant aquest escenari la Generalitat de Catalunya considera que s'ha produït una invasió de les competències autonòmiques en matèria de formació professional contínua, atesa l'existència dels traspassos aprovats a primers dels anys noranta. És per aquest motiu que impugna la disposició de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 1993 que afecta un 0,10% de les cotitzacions per a formació professional al finançament de les accions recollides al I Acord nacional, així com el primer Acord tripartit en matèria de formació professional dels treballadors ocupats ja que n'exclou l'Administració autonòmica catalana.^[3]

^[1] El text d'aquests acords nacionals el podem trobar als BOE de 10 de març de 1993, 1 de febrer de 1997 i 23 de febrer de 2001.

^[2] Podem trobar un monogràfic dedicat a la formació professional contínua, on s'aborden diversos aspectes del contingut i la problemàtica d'aquests acords, a la revista *Relaciones Laborales*, núm. 23 i 24, 1998. Sobre aquest tema també podem consultar Mirón Hernández, M. M., *El derecho a la formación profesional del trabajador*, Consejo Económico y Social, Madrid 2000.

^[3] El 29 de març de 1993 la Generalitat de Catalunya promou recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional 23 de la Llei 39/1992, de 29 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1993. El 16 d'abril de 1993 la Generalitat interposa conflicte positiu de competència contra l'Acord tripartit en matèria de formació contínua dels treballadors, signat a Madrid el 22 de desembre de 1992 pels presidents de la CEOE i de la CEPYME i pels secretaris generals de la UGT i de CCOO. El 22 de juny de 1993 el Tribunal Constitucional acorda acumular els dos procediments.

2. Contingut de la Sentència del Tribunal Constitucional 95/2002

Les impugnacions plantejades per la Generalitat de Catalunya es varen resoldre a la Sentència 95/2002, de 25 d'abril, del Tribunal Constitucional.^[4] La primera qüestió que es decideix en aquesta Sentència és el títol competencial en què cal encabir la matèria tractada. En aquest punt, el Tribunal sosté que no ens trobem en l'àmbit de l'ensenyament, com pretenia en part la Generalitat, ja que la formació contínua no pot considerar-se integrada en la formació professional reglada. D'altra banda, el Tribunal Constitucional considera que no ens trobem davant el cas d'un fons nacional d'ocupació, com pretenia l'Estat, ja que el sistema dissenyat no es configura com un fons, ni la formació contínua s'emmarca en l'òrbita de la política econòmica orientada a la plena ocupació. Finalment, el Tribunal tampoc no considera que la formació ocupacional dels treballadors en actiu trobi cobertura constitucional en l'article 149.1.13, atès que les mesures previstes en els acords no tenen una incidència directa i significativa en l'activitat econòmica general.

Descartats els anteriors àmbits competencials, la Sentència defensa que ens trobem davant un supòsit de legislació laboral atès que es tracta de la regulació d'un dret específic dels treballadors en el si de la relació laboral, concretament el de promoció i formació professionals en el treball (article 4.2 Estatut dels treballadors). De fet, aquesta adscripció competencial ja es pressuposa a la disposició final primera del I Acord nacional on s'especifica que aquest se subscriu a l'empara del títol III de l'Estatut dels treballadors, relatiu a la negociació col·lectiva.^[5] En aquest punt el Tribunal Constitucional recorda que els títols competencials en aquest àmbit es troben recollits als articles 149.1.7 de la Constitució espanyola i 11.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, segons els quals l'Estat disposa de la competència normativa —tant per aprovar lleis com reglaments de desenvolupament o executius— i la Comunitat catalana pot emetre reglaments interns d'organització dels serveis, a més de ser l'administració competent per executar tota la normativa.^[6]

Després d'ubicar la matèria de formació contínua i de descriure els títols competencials afectats, el Tribunal distingeix entre la competència de gestió de la formació professional dels treballadors ocupats (és a dir, l'execució dels programes previstos a l'Acord

^[4] La doctrina recollida en aquesta Sentència es manté inalterada en la STC 190/2002, de 17 d'octubre, que resol un recurs d'inconstitucionalitat promogut per la Junta de Galícia contra la Llei 41/1994, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1993, ja que afectava un 0,25% de les cotitzacions per a la formació professional al finançament de les accions recollides al I Acord nacional sobre formació contínua. La STC 190/2002 reproduceix també els diversos vots particulars ja plantejats a la STC 95/2002, vots que mostren el seu desacord amb diversos aspectes de la Sentència, i el contingut dels quals no tractarem en aquest estudi per tal d'aconseguir una major claredat expositiva.

^[5] En aquest sentit, CASAS BAAMONDE apunta la transformació del dret a la formació del treballador en un dret col·lectiu a "Concurrencia de acuerdos interprofesionales, estructura de la negociación colectiva y formación profesional continua", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1995, p. 3.

^[6] No és aquest l'espai per comentar l'excessiva reducció del camp de les competències executives autonòmiques a la jurisprudència constitucional. Tanmateix, un complet i crític estudi sobre aquesta visió reduccionista la podem trobar a JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP-Civitas, Madrid 1993; també podem consultar Tornos Mas, J., "Las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas. Un nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, 1998, pp. 253-260.

nacional) i la competència de gestió del finançament dels programes. Potser cal advertir, però, que actualment aquesta distinció ha deixat de tenir raó de ser, si prenem en consideració que el III Acord nacional, vigent enguany, encomana tant la seva gestió com el seu finançament als mateixos ens (agents socials i Administració central).

En qualsevol cas, la Sentència 95/2002 diferencia la gestió de la formació contínua del seu finançament i per aquest motiu seguidament resumim la doctrina d'aquesta Sentència separant ambdós aspectes.

2.1 La gestió de la formació contínua dels treballadors ocupats

Com ja hem avançat, la gestió de la formació professional es duu a terme segons els programes establerts als acords nacionals, els quals tenen valor jurídic equiparable al dels convenis col·lectius, segons que estableix l'article 83.3 de l'Estatut dels treballadors, precepte al qual remeten tots els acords. Aquests acords nacionals encomanen la seva execució a diversos òrgans: el I Acord, a una comissió mixta estatal composta de forma paritària per sindicats i empresaris; el II Acord nacional, a la Fundació per a la Formació Contínua (FORCEM), amb la mateixa composició, i el III Acord, a una fundació tripartida on s'incorpora l'Estat a més dels agents socials.^[7]

El Tribunal Constitucional considera que aquest sistema de gestió de la formació contínua dels treballadors no s'ajusta a la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, ja que desconeix les facultats d'aquesta en matèria d'execució laboral. Seguint en aquesta direcció, la Sentència també posa en relleu que es genera un sistema que qualifica "d'anòmal" (FJ 15), atès que la formació contínua es realitza amb el suport material de la xarxa de centres de formació professional de titularitat pública autonòmica.

Així les coses, la Sentència 95/2002 sosté que la Generalitat de Catalunya hauria de ser la competent per executar, dins el seu territori, les diverses modalitats de programes que preveuen els acords nacionals. Això significa que la Generalitat ha de gestionar, tant els plans de formació d'empreses de més de 200 treballadors radicades a Catalunya, com els plans agrupats d'empreses que conjuntament arribin a aquesta xifra de treballadors i que es localitzin en territori català, i també els permisos individuals de formació.

Fins aquest punt pot defensar-se que la jurisprudència constitucional es decanta de forma contundent per una gestió plenament autonòmica de la formació contínua dels treballadors ocupats, alhora que desaprova un sistema que exclou de l'execució dels programes a la Generalitat en encomanar-la als agents socials i, actualment, als agents socials i a l'Estat.

Ara bé, aquesta doctrina general es matisa de manera molt perillosa quan, immediatament després de defensar la competència autonòmica, el fonament jurídic 16 de la Sentència diu textualment:

^[7] Sobre aquests òrgans podem consultar ALEMÁN PÁEZ, F. A., *Las comisiones paritarias*, Civitas, Madrid 1996; i ALCAIDE CASTRO, M. i altres, "Forcem y los acuerdos de formación contínua", *Revista Economista*, núm. 71, 1996.

“No correspon a aquest Tribunal establir criteris sobre quines han de ser les modalitats organitzatives i de gestió dels plans d’empreses o dels plans agrupats que, per la seva dimensió supraterritorial o d’altres motius, determinen la impossibilitat de la seva gestió per la Generalitat de Catalunya. Ha de ser, doncs, l’Estat, a qui incumbeix l’ordenació d’aquesta activitat, qui delimiti uns supòsits d’altres i decideixi aquells en què, per excedir de la competència autonòmica, la gestió o execució de les accions formatives no correspon a la comunitat autònoma de Catalunya”.

Sens dubte, aquest paràgraf de la Sentència pot ser emprat per l’Estat per justificar la continuïtat de la centralització, total o parcial, de la gestió dels programes de formació contínua dels treballadors en actiu. L’Administració central podria argumentar que existeixen raons que impedeixen la gestió per part de la Generalitat de tots o d’alguns dels programes de formació, raons que poden sostenir-se en el caràcter supraterritorial dels programes o, fins i tot, en altres motius que facin impossible la gestió autonòmica.

2.2 El finançament dels programes

Seguint el sistema implantat pels acords nacionals sobre formació professional contínua, amb posterioritat a la seva conclusió s’ha de procedir a la signatura del corresponent acord tripartit, on els agents socials i l’Administració de l’Estat decidiran el finançament que requereix l’execució de l’acord nacional corresponent. Els recursos convinguts seran transferits a l’òrgan que gestioni els programes de formació que, recordem-ho, està compost pels agents socials i per l’Estat, segons s’estableix al III i vigent Acord nacional. Com es desprèn d’aquesta descripció del sistema, la Generalitat de Catalunya no té cap mena d’intervenció en la determinació de la quantia econòmica que ha de destinar-se a la formació contínua dels treballadors ocupats ni en el repartiment de les subvencions, circumstància que el Tribunal Constitucional reprova atesa la competència autonòmica d’execució de la legislació laboral i l’absència del Govern de la Generalitat en la gestió de les subvencions.

En aquest cas la Sentència tampoc no es detura en la declaració d’inconstitucionalitat d’aquest sistema, sinó que explicita la forma en què hauria d’articular-se d’acord amb jurisprudència constitucional ja consolidada. És per això que el Tribunal Constitucional recorda la doctrina recollida en la seva Sentència 13/1992, la qual descriu quatre supòsits de delimitació competencial als quals poden reconduir-se els diversos casos de regulació de les subvencions. La Sentència 95/2002 reproduïx la Sentència de 1992 en el supòsit de les competències executives autonòmiques, per recordar que l’Estat pot estendre’s en la regulació de detall respecte de la destinació, les condicions i la tramitació de les subvencions, salvaguardant la potestat autonòmica d’autoorganització dels serveis. El Tribunal continua recordant que la gestió d’aquests recursos correspon a la comunitat autònoma de forma que, per regla general, els fons no poden consignar-se a favor d’un òrgan de l’Administració de l’Estat o organisme intermediari d’aquesta, sinó que les partides han de territorialitzar-se als pressupostos generals de l’Estat o, si això no és possible, en un moment immediatament posterior. De fet, la mateixa Sentència 95/2002 explica que el sistema de la territorialització és el que va emprar-se en l’exercici econòmic de 1992, quan a través d’un acord del Consell de Ministres de 5 de juny del mateix any es van determinar els criteris objectius d’assignació a la comunitat autònoma de Catalunya dels crèdits corresponents a la gestió de les subvencions en matèria de formació professional ocupacional.

Més enllà d'aquesta important doctrina, i en connexió directa amb aquesta, el Tribunal Constitucional també considera que el I Acord tripartit transgredeix l'ordre constitucional quan preveu que l'ens gestor dels recursos posi a disposició de la Intervenció General de l'Estat la liquidació de les despeses efectuades amb càrrec a la subvenció rebuda, per a la realització del control financer corresponent. La manca d'adequació amb el sistema constitucional de distribució de competències rau en l'atribució del control financer a la Intervenció General, ja que aquest control s'ha de circumscriure a les subvencions que correspon controlar a l'Estat, de forma que la supervisió de la Intervenció General només pot exercir-se fins el moment en què els crèdits pressupostaris destinats a aquestes subvencions siguin lliurats a les comunitats autònomes.

Finalment, el Tribunal tampoc no considera conforme a la Constitució el I Acord tripartit quan preveu que l'ens gestor dels fons de formació contínua rebi recursos dels fons estructurals europeus destinats a la formació d'ocupats, ja que les normes que han de regir aquesta qüestió s'han de trobar en el sistema intern de distribució competencial entre Estat i comunitats autònomes.

3. Interpretació de la Sentència del Tribunal Constitucional

3.1 Doctrina general: la gestió dels programes de formació contínua correspon a les comunitats autònomes

La doctrina general recollida i defensada pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 95/2002 és clara: la formació contínua dels treballadors en actiu s'inscriu dins l'àmbit de l'article 149.1.7 de la Constitució. D'aquest enquadrament constitucional es desprèn que correspon a les comunitats autònomes amb competències en matèria d'execució laboral, després dels corresponents traspassos, la gestió dels programes de formació professional contínua i, conseqüentment, també la gestió del seu finançament.^[8]

A partir d'aquesta jurisprudència, la comunitat autònoma pot dur a terme la gestió dels programes de formació contínua a través dels instruments organitzatius que consideri més adients. Entre d'altres opcions, l'Administració autonòmica pot decidir crear un nou sistema de gestió, per exemple a Catalunya a través del Servei d'Ocupació de Catalunya; la comunitat autònoma també pot optar per mantenir un mecanisme anàleg al vigent creant un ens que gestioni els programes, integrat per l'Administració autonòmica i pels agents socials territorialment afectats. És precisament en aquest marc on la comunitat exerceix efectivament la seva competència executiva, tot definint els mecanismes més operatius per fer eficaç i eficient l'aplicació de la normativa estatal, partint de la seva pròpia estructura organitzativa i de les peculiaritats socioeconòmiques del seu territori. El fet que l'Administració autonòmica es trobi condicionada per les normes de l'Estat implica que aquella mai no podrà implantar una "política alternativa", sinó que el contingut polític de la competència executiva derivarà del seu poder d'administrar i de

^[8] Cal esmentar que el sistema seguit al País Basc és diferent del que s'aplica a la resta de les comunitats autònomes, atès que aquesta comunitat disposa d'uns acords Interprofessionals propis en matèria de formació contínua. Sobre aquest sistema implantat al País Basc podem consultar MIRÓN HERNÁNDEZ, M. M., *El derecho a la formación profesional del trabajador*, op.cit., pp. 332-336.

gestionar, dins l'àmbit de discrecionalitat que necessàriament li haurà de deixar la normativa de l'Estat.^[9]

Una qüestió diferent, encara que vinculada, és com es vehiculen els fons destinats a finançar els programes de formació. La Sentència 95/2002 fa referència a la necessitat de territorialitzar els recursos a través dels pressupostos generals de l'Estat o en un moment immediatament posterior a la seva aprovació. Ara bé, aquest no és l'únic sistema possible: també podria pensar-se en un altre on s'evités el transvasament de recursos, on els empresaris no rebessin directament els recursos sinó que deixessin d'abonar les quotes de la Seguretat Social dels seus treballadors. Aquesta darrera opció podria plantejar, però, problemes competencials: s'ha de tenir present que aquest mecanisme implica que la Seguretat Social no ingressa determinades quotes, quan l'article 149.1.17 de la Constitució atorga a l'Estat la competència de règim econòmic de la Seguretat Social. Les comunitats autònomes no podrien, doncs, establir unilateralment aquest tipus de fórmula.^[10]

En tot cas, sigui l'instrument de gestió autonòmica que sigui i es vehiculin o no els recursos a través d'un sistema de territorialització, la descentralització de la gestió dels programes de formació contínua hauria de portar aparellat el traspàs del personal que l'Estat ha emprat per desenvolupar aquesta gestió a les comunitats autònomes.

3.2 Excepció a la doctrina general: l'Estat pot centralitzar l'execució dels programes en cas d'impossibilitat de gestió autonòmica

Com hem exposat en l'apartat anterior, les comunitats autònomes disposen d'una sentència constitucional que afavoreix clarament el seu àmbit competencial. Ara bé, no es pot desconèixer que la mateixa resolució inclou, encara que de forma breu, un element que pot ser emprat per l'Estat com a fonament centralitzador, quedant la gestió de tots o d'alguns dels programes de formació contínua en mans dels agents socials d'àmbit estatal i del Govern central. El fonament jurídic 16 de la Sentència 95/2002, reproduït amb anterioritat, resulta molt explícit: admet la possibilitat que l'Estat consideri que determinats programes no poden gestionar-se adequadament per les comunitats autònomes "per la seva dimensió supraterritorial o per d'altres motius", i requereixen una execució centralitzada.

Però els arguments que pot esgrimir l'Estat van més enllà. Ja s'ha posat en relleu que la Sentència 95/2002 fa una referència expressa a la 13/1992, per recordar que és doctrina consolidada del Tribunal la territorialització de les subvencions quan les comunitats

^[9] En aquesta mateixa línia, CRUZ VILLALÓN explica que "el moment executiu de l'acció dels poders públics pot prendre més intensament en consideració les especials circumstàncies de l'àmbit territorial interior que el moment legislatiu" ("Las articulaciones de un Estado compuesto. Comentario a La ejecución autonómica de la legislación del Estado, de Eduardo García de Enterría"), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, maig-agost, 1983, pp. 303-304.

^[10] No podem oblidar la jurisprudència recollida a la STC 146/1992, on el Tribunal considera que en la bonificació de les quotes de la Seguretat Social està implicat el seu règim econòmic i que "per tant correspon a l'Estat concedir bonificacions de la quota empresarial de la Seguretat Social, ja que afecta els ingressos o recursos de finançament de la caixa única" (FJ 5).

autònomes disposen de competències executives en una matèria concreta. Ara bé, la Sentència 13/1992 també inclou una possible excepció a aquesta territorialització quan afirma que:

“...no obstant tenir les comunitats autònomes competències exclusives sobre la matèria en què recauen les subvencions, aquestes poder ser gestionades, excepcionalment, per un òrgan de l'Administració de l'Estat o organisme d'aquesta dependència, amb la consegüent consignació centralitzada de les partides pressupostàries en els pressupostos generals de l'Estat” (FJ 8).

Sens dubte, la possible excepció a la distribució general de competències expressament recollida a la Sentència 95/2002, i també l'excepció que acaba de reproduir-se recollida a la Sentència 13/1992, poden ser utilitzades per l'Estat per mantenir la situació actual o per modificar molt parcialment el sistema, retenint en el seu poder la gestió dels programes.

3.3 Límits de l'Estat al seu poder de centralització de la gestió dels programes

Malgrat que l'Estat disposa d'un ancoratge jurisprudencial per defensar el seu poder centralitzador, és evident que aquest poder és limitat. En primer lloc, cal recordar que la gestió de la formació contínua ja la duia a terme, per exemple, el Govern català a través de la gestió del Pla nacional de formació i inserció professional aprovat l'any 1990. Certament, la Generalitat executava aquests programes abans que el Govern central decidís l'any 1993 disgregar la formació dels treballadors aturats de la formació dels ocupats, mantenint la competència d'execució autonòmica pel que fa als programes dels treballadors en atur, però confiant la regulació i l'execució dels programes dels ocupats als agents socials (avui, conjuntament amb l'Administració de l'Estat). Malgrat que a inicis de la dècada dels noranta la situació econòmica propiciava que la major part dels recursos del Pla nacional de 1990 s'adrecessés als treballadors en atur, el sistema preveia formalment que també fos la Generalitat la responsable de gestionar els programes de formació contínua dels treballadors en actiu.

Més enllà d'aquest precedent, a hores d'ara i amb la Sentència 95/2002, les comunitats autònomes podrien denunciar un clar frau constitucional si l'Estat tractés de mantenir la gestió de tots els programes de formació contínua, o mirés de justificar de forma molt forçada la centralització de la gestió de part d'aquests programes. Ja s'ha recalcat que la jurisprudència constitucional recollida en aquesta Sentència és clarament favorable a l'execució autonòmica dels programes de formació contínua dels treballadors ocupats. En aquesta mateixa línia, també hauria d'emfasitzar-se que el Tribunal Constitucional al·ludeix a la facultat de centralització de la competència per part de l'Estat com una excepció, i amb aquest caràcter excepcional ha d'interpretar-se i aplicar-se.

Dins el marc d'aquesta excepcionalitat, el Tribunal adverteix que l'Estat ha de motivar clarament “la impossibilitat de la gestió per part de la Generalitat de Catalunya”. No es pot menystenir el significat del terme “impossibilitat”, ja que haurà de donar la mesura de les capacitats centralitzadores de l'Administració estatal. En aquesta mateixa direcció de limitar la vis atractiva del poder estatal es pronunciava la Sentència 13/1992 en relació amb les subvencions, on s'advertia que la gestió centralitzada d'aquestes només

podia produir-se quan:

“...resultés imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures dins de l’ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d’obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori nacional, evitant al mateix temps que es sobrepassi la quantia global dels fons estatals adreçats al sector. La seva procedència en cada cas haurà d’aparèixer raonablement justificada o deduir-se sense esforç de la naturalesa i contingut de la mesura de foment de què es tracti” (FJ 8).

Així doncs, l’Estat no pot oposar qualsevol motiu justificant la centralització que no compleixi els requisits d’impossibilitat de la gestió autonòmica i d’excepcionalitat. És per això que cal analitzar detingudament dos arguments que plausiblement podria plantejar l’Estat per justificar el manteniment de tot o part del sistema centralitzat, per tal de comprovar si s’ajusten a aquests requisits.

En primer lloc, l’Estat podria al·legar la necessitat de concertar amb els agents socials d’àmbit estatal l’aplicació dels programes de formació contínua, opció que implicaria mantenir intacte el sistema vigent. És a dir, atès que l’Estat pot justificar la centralització de l’execució dels programes per motius d’impossibilitat de la gestió autonòmica, el Govern central podria adduir que la gestió de la formació ocupacional és una tasca que no pot dur-se a terme de forma descentralitzada. Davant aquesta eventualitat, cal advertir que el Tribunal ha deixat clar a la seva Sentència 95/2002 que l’Administració central no pot prendre decisions que afectin les competències autonòmiques fins el punt de deixar-les sense contingut: l’Estat ha de tenir present que la gestió dels programes de formació contínua correspon a les comunitats autònomes i que els acords de l’Administració central amb els interlocutors socials d’àmbit estatal han de partir d’aquesta distribució competencial. D’altra banda, aquesta mateixa Sentència configura la centralització com una excepció i no com una regla general, de forma que l’Estat només podria posar sobre la taula aquesta argumentació en casos excepcionals i no com a instrument general de gestió de la formació contínua. A més, l’Estat hauria de justificar clarament la necessitat de centralització de la gestió dels programes, demostrant la impossibilitat de reconduir aquesta gestió a la competència de la comunitat autònoma, la qual també podria prendre aquestes decisions d’acord amb els agents socials d’àmbit autonòmic. Finalment, la concertació amb els agents socials estatals com a causa de la centralització trobaria una darrera objecció: la intervenció dels agents socials ja es produeix en el moment de la signatura dels Acords nacionals, on es defineixen els programes de formació contínua i, per tant, on palesen les seves prioritats en aquesta matèria.

El segon argument que pot oposar l’Estat per justificar el manteniment de bona part del sistema centralitzat de gestió dels programes és el de la implantació de les empreses a diverses comunitats autònomes. Certament, el Govern central podria esgrimir com a causa de centralització la necessitat d’executar de forma unitària els programes que han de dur a terme els treballadors d’una mateixa empresa amb establiments a diversos territoris autonòmics. Tanmateix, aquest motiu tampoc no s’ajusta a la doctrina recollida a la Sentència 95/2002 per diversos motius. En primer terme, implicaria buidar la major part de la competència autonòmica, ja que les principals empreses espanyoles disposen d’establiments en diversos territoris autonòmics. En segon terme, configuraria com a regla general la centralització, que hauria de ser una excepció en el sistema. En tercer

terme, la dispersió dels establiments en diversos territoris no justifica per si mateixa una gestió centralitzada, ja que els programes poden gestionar-se coordinadament entre les distintes comunitats afectades, especialment si són limítrofes i si l'empresa només té establiments en algunes comunitats; fins i tot pot donar-se el cas, no infreqüent a la pràctica, que els treballadors dels distintes establiments requereixin una formació diversa.

Fins aquí s'han tractat d'establir els límits al poder centralitzador de l'Estat fonamentat en la impossibilitat d'una gestió autonòmica dels programes de formació. Ara bé, no podem oblidar que l'Estat també disposa d'un altre instrument per vincular fortament la competència d'execució de les comunitats, sense necessitat de mantenir un sistema centralitzat de gestió: la seva capacitat per detallar normativament el finançament que ha de rebre cadascun d'aquests programes de formació contínua. L'Estat disposa d'una àmplia capacitat normativa en aquest camp, ja que ens trobem davant una competència on la comunitat autònoma només pot regular l'organització dels serveis. Per aquest motiu, la Sentència 95/2002 recorda la Sentència 13/1992 quan diu que:

“...l'Estat pot estendre's en la regulació de detall respecte del destí, les condicions i la tramitació de les subvencions, salvaguardant la potestat autonòmica d'autoorganització dels serveis” (FJ 8).

La jurisprudència constitucional reserva a l'Estat una facultat cabdal, ja que pot prede-terminar de forma molt detallada la destinació dels recursos que posa a disposició de la comunitat autònoma, lligant de peus i mans la gestió d'aquesta. A més, la concreció de la destinació dels fons pot dur-la a terme a través de qualsevol instrument normatiu, ja sigui la llei de pressupostos, la llei d'acompanyament, una llei ordinària, un reglament, una resolució o un acord del Consell de Ministres. Malauradament, les comunitats no disposen d'arguments jurídics que obliguin l'Estat a reduir el seu marge de maniobra en aquest àmbit; ara bé, sí podrien aportar d'altres arguments que justificarien la necessària restricció normativa de l'Administració central en el moment de determinar la destinació dels recursos econòmics dedicats a la formació contínua dels treballadors en actiu.

Podria defensar-se que l'Estat deixés a les comunitats un marge mínim en la determinació de la destinació dels recursos, atès el coneixement més proper del teixit empresarial i laboral de què disposa l'Administració autonòmica i les característiques específiques que presenta aquest teixit a cada territori. A més, no resultaria del tot coherent reconèixer la competència autonòmica en la gestió dels recursos de la formació contínua i, paral·lelament, impedir l'exercici d'aquesta competència a través d'una concreció detallada de la destinació dels fons de què disposa la comunitat. Aquest darrer argument cobra major força si ens situem en el següent escenari: l'Estat manté centralitzada l'execució de determinats programes, atesa la impossibilitat d'una gestió autonòmica, però considera que d'altres accions sí poden descentralitzar-se; en aquest supòsit seria totalment incoherent que l'Estat defensés que és necessari detallar la destinació dels recursos en el cas de gestió descentralitzada, ja que no hi ha cap motiu que justifiqui la decisió estatal (que ja decideix la destinació dels fons en els programes centralitzats).

En aquest punt cal introduir un nou i important element obviat fins ara. La Sentència 95/2002 fa referència a la competència autonòmica per gestionar els programes previstos als acords nacionals sobre formació professional contínua, a l'actualitat elaborats a nivell nacional pels agents socials. El Tribunal Constitucional no posa en dubte en cap

moment la competència per aprovar aquests acords, sinó que centra la seva decisió en determinar a quina instància correspon l'execució de les accions s'hi preveuen. Aquesta opció del Tribunal és plenament coherent amb el que disposa el ja citat Reial decret 1577/1991 de traspassos a la Generalitat de Catalunya, el qual reserva al Govern central l'aprovació del Pla nacional de formació i inserció professional o norma que el substitueixi. L'Estat ha deixat el disseny d'aquesta formació en mans dels sindicats i dels empresaris en el cas dels treballadors en actiu, circumstància que no impedeix que sigui el mateix Estat qui elabori els programes en un futur. En tot cas, i sigui qui sigui el responsable de dissenyar les accions formatives, fóra bo que es permetés certa flexibilitat als governs autonòmics per acabar de definir determinats programes i/o per crear algunes accions específiques, potser no previstes a nivell general, però adients en alguns territoris autonòmics ateses les peculiaritats que presenta el teixit empresarial i laboral a cada comunitat autònoma.

Per acabar, convé introduir un darrer element d'interès per aconseguir la major adequació del sistema de formació contínua a la distribució de competències Estat - comunitats autònomes i a les peculiaritats que presenta el teixit sociolaboral i econòmic de cada comunitat: es tracta de l'element participatiu. La centralització del sistema per motius d'impossibilitat de la gestió autonòmica podria complementar-se amb la participació de les administracions autonòmiques en la gestió d'aquests programes i dels seus recursos. Malgrat l'Estat motivés adequadament les raons de la centralització de la gestió, no podem oblidar que ens trobem davant una excepció en el sistema general de distribució de competències previst al l'article 149.1.7 de la Constitució, de forma que les comunitats podrien justificar l'articulació de certs mecanismes participatius en aquestes circumstàncies; a més, també fóra un altre motiu de pes el seu major coneixement del teixit empresarial i laboral del territori. La intervenció autonòmica podria articular-se mitjançant la presència de l'Administració de la comunitat autònoma als ens d'àmbit nacional que gestionessin la formació contínua de forma centralitzada. Partint del sistema actualment vigent, l'Administració autonòmica podria participar en la Fundació Tripartida creada al III Acord nacional, on podria aportar el seu coneixement sobre la realitat autonòmica i tractar d'influir en les decisions que prengui la Fundació; estaria igualment justificada la presència del govern autonòmic en l'acord tripartit on es decideix el finançament dels programes; finalment, també estaria plenament justificada la participació de la comunitat autònoma en les comissions sectorials i, per descomptat, en els ens de caràcter territorial. Des d'una altra òptica, i insistint en l'element participatiu, les comunitats també podrien intervenir en l'elaboració dels programes de formació contínua, per tal d'assegurar que les peculiaritats que presenten els diversos sistemes sociolaborals territorials quedin prou reflectides en les accions formatives.

4. Conclusions

La Sentència del Tribunal Constitucional 95/2002 considera que cal encabir la formació contínua dels treballadors ocupats dins l'àmbit de la legislació laboral, és a dir, que cal situar-se dins l'àmbit de l'article 149.1.7 de la Constitució. Tal com el Tribunal sosté de forma decidida a la seva Sentència, això implica que l'execució dels programes de formació professional dels treballadors en actiu, i també la gestió dels recursos destinats a aquestes accions, corresponen a les comunitats autònomes que hagin rebut els corres-

ponents traspassos en matèria laboral. En conseqüència, el sistema vigent, el qual atorga ambdues facultats a un ens compost pels agents socials estatals i per l'Administració central, és contrari a la distribució de competències prevista al bloc de la constitucionalitat.

Si atenem a aquesta jurisprudència pot considerar-se, sens dubte, que les comunitats autònomes disposen d'un instrument de primer ordre per defensar un canvi substancial en el sistema actual de gestió de la formació professional contínua. Ara bé, tampoc no podem obviar que la Sentència 95/2002 introdueix una excepció perillosa en la seva doctrina general quan sosté que l'Estat pot justificar el manteniment de la centralització de l'execució dels programes quan la gestió autonòmica resulti impossible o per motius de supraterritorialitat. Tanmateix, i en primer lloc, no s'ha de menystenir el significat del terme "impossibilitat", que donarà la mesura de les capacitats centralitzadores estatals; a més, aquesta facultat de l'Estat es configura com una excepció. Tant el sentit del terme "impossibilitat" com el caràcter excepcional de la mesura impliquen que l'Estat no pot justificar la centralització de tot el sistema per la necessària concertació de l'execució dels programes amb els interlocutors socials que, d'altra banda, ja intervenen en el moment de configurar els programes formatius als acords nacionals. L'Estat tampoc no pot mantenir la gestió centralitzada de determinats programes argumentant que les empreses afectades disposen d'establiments en diverses comunitats autònomes, ja que la dispersió dels establiments no justifica per si mateixa la necessitat d'una gestió centralitzada.

Existeixen, doncs, importants límits al poder centralitzador de l'Estat. De totes formes, no podem oblidar que aquest pot vincular la gestió autonòmica a través d'una norma que detalli de forma minuciosa la destinació dels recursos que entrega a la comunitat, ja que disposa de competència normativa per fer-ho. Tanmateix, no podem deixar d'evidenciar la manca de coherència d'aquesta postura: si s'admet la capacitat de gestió autonòmica dels programes, sembla que la destinació dels fons hauria de decidir-se, en bona part, en el si de l'Administració autonòmica, argument que assoleix una força especial si l'Estat manté la centralització d'altres programes. A més, el marge de decisió de la comunitat autònoma en la distribució de les subvencions es justifica també pel seu coneixement més proper dels sectors socioeconòmics del territori.

Precisament, la coherència de tot el sistema i el major coneixement de l'entramat socioeconòmic de la comunitat també justificaria un cert marge de decisió d'aquesta en el moment de dissenyar els programes de formació professional. No podem amagar que correspon a l'Estat l'aprovació de les accions de formació contínua, facultat que en aquest moment desenvolupen els agents socials d'àmbit estatal; tanmateix, fóra convenient que es permetés certa flexibilitat en la configuració final dels programes, d'acord amb les necessitats específiques de cada comunitat.

Aquesta flexibilitat també podria aconseguir-se, per exemple, permetent la participació de les comunitats autònomes en l'elaboració dels acords que aproven els programes formatius. Aquests mecanismes participatius podrien defensar-se igualment en el moment d'acordar els recursos adreçats a la formació contínua, així com en els supòsits en què l'Estat decidís mantenir la centralització de la gestió de certs programes quan justificqués la impossibilitat d'una adequada execució autonòmica o per motius de supraterritorialitat.

